

Az önkormányzatok és a nonprofit szektor kapcsolatáról

A második világháború után kialakult jóléti rendszerek finanszírozása egyre nagyobb nehézségbe ütközik a hetvenes évek vége óta. A nyugati társadalmakban az állam a nyolcvanas évek elején megkezdte lassú kivonulását a jóléti ellátási szférából és a feladatokat fokozatosan átadta a jelentős hagyományokkal bíró nonprofit szervezeteknek. Ennek következtében a nonprofit, vagy NGO szektor gyors fejlődésnek indult és a kilencvenes évek elejére egyenrangú szereplővé vált a piaci és az állami szektor mellett. E fejlődés sok tényezője közül a legfontosabbnak egyrészt a civil szféra fejlettségét és hagyományait, másrészt az állami szférában jelentkező költségvetési kényszert tekinthetjük. Ez a folyamat különböző módon, de lezajlott a legfejlettebb polgári társadalmak zömében. Természetesen, ha részleteiben vizsgáljuk a nonprofit szektor helyzetét a különböző országokban, akkor jelentős különbségek tűnnek szemünkbe, azonban az említett tendencia mindenütt megfigyelhető.

Magyarországon hasonló folyamatnak lehetünk tanúi azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy költségvetési kényszer jelentkezett az önkormányzatok és az önkormányzatiság létrejöttével illetve a civil szféra kialakulásával. Ez az időbeli egybeesés sok problémát okoz és lassítja a nonprofit szektor térnyerését az ellátások terén, holott nálunk is megfigyelhető az állam a kivonulása a szolgáltatásokból illetve az új ellátások bevezetésének lakossági igénye.

Arra kaptam felkérést, hogy egy rövid dolgozat keretében tegyek kísérletet annak kiderítésére, melyek azok a szempontok, amelyek az önkormányzatokat befolyásolják a nonprofit szervezetekkel való együttműködésben. Mi akadályozza meg a helyhatóságokat abban, hogy mind több feladatot láttassanak el a civilekkel ahelyett, hogy költséges, nem túl hatékony és rugalmatlan költségvetési intézményeket tartanak fenn, sőt intézményhálózatukat bővítik.

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy az elmúlt nyolc esztendőben mind az önkormányzatok mind pedig a nonprofit szektor oldaláról a gyakorlatban ismerhettem meg a szektorok közötti kapcsolatok problémáit, és a tapasztalataim alapján tehetek kísérletet arra, hogy az önkormányzatok helyébe képzelve magam sorakoztassam fel azokat a szempontokat, amelyek akadályozzák az együttműködést. Nem hiszem, hogy egy annyira gyorsan fejlődő szektor mint a nonprofit szektor problémái és egy annyira bonyolult kapcsolatrendszer mint a civil szervezetek és az önkormányzatok egymáshoz való viszonya egy rövid dolgozat keretében minden részletében elemezhető. Azt azonban talán remélhetem, hogy a számtalan félreértés egy része elosztható.

I. Az önkormányzatok

A politikai rendszerváltás folyamatának egyik legfontosabb állomása volt az önkormányzati rendszer létrejötte. A magyar önkormányzatiság fontos jellemzője, hogy széleskörű autonómiát biztosít a településeknek az ellátások szervezése és működtetése terén. Gyakorlatilag az állami újraelosztás nagy rendszereinek - az egészségügynek, a szociális ellátásnak, a közoktatásnak és a közművelődésnek - a működtetése az önkormányzatok feladata.

Bár a tanácsokat felváltó önkormányzatok működése, különösen az első ciklusban, gyakran volt viták és botrányok tárgya, azonban az eddigi közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy a demokratikus intézményrendszer legelfogadottabb, legsikeresebb elemei az önkormányzatok. 1991 óta a kutatások azt igazolják, hogy a polgárok az önkormányzatok teljesítményét jobbnak tartják, mint a kormányét és a parlamentét. Ez - ismerve a politikai intézményrendszer megítélését - nagyon viszonylagos elfogadottság, azonban éppen a magyar önkormányzati rendszer fent említett sajátosságaiból következően arra utal, hogy a polgárok értékelik, hogy az ellátórendszerek működőképesek maradtak még akkor is, ha színvonaluk csökkent. Az önkormányzatok, egyrészt érezve választóik iránti felelőségüket, másrészt kiteve a különböző lobbyérdekek nyomásának, kétszer is meggondolják, hogy kísérletezzenek a feladat-ellátás új eddig ismeretlen megoldásaival. Ellenállásukhoz természetesen megtalálják azokat az érveket, amelyek gyakorta igazak és ezért megfontolásuktól nem tekinthetünk el.

Bonyolítja a helyzetet, hogy a civil kezdeményezések támogatását is az önkormányzatok feladatai között tarthatjuk számon, amelyet erejükhöz mérten teljesítenek is. A nonprofit szervezetek bevételeinek 1995-ben 20,9 %-a származott különböző költségvetési forrásokból és ezeknek több mint

15%-a az önkormányzati támogatás. Azonban ezeknek a pénzzuttatásoknak a zöme eseti volt és nem szerződésen alapuló. E támogatásnak csak töredéke a normatív jellegű támogatás. Témánk szempontjából csak az utóbbi pénzzuttatásokat tekinthetjük lényegesnek, hiszen ez utal folyamatos feladatra irányuló együttműködésre. Ez a megközelítés vitatható statisztikai és tartalmi szempontból egyaránt. Azonban mivel nincs országos kimutatás arról, hogy hány nonprofit szervezet lát el szerződés alapján önkormányzati feladatokat és milyen súllyal vesz részt a feladat-ellátásban, ezért választottam ezt a megközelítést.

II. A nonprofit szektor

A magyarországi nonprofit szektor a rendszerváltás után robbanásszerű fejlődésnek indult. A szektor szereplőinek a száma az 1989 évi 8796-ról 1995-re, 43335-re nőtt. Bár ez a növekedés nem jelzi a szektor valóságos erejét, mivel a nonprofit szervezetek kategóriájában veszik figyelembe az egyházi, az érdekképviselői szervezeteket, a köztestületeket, a közalapítványokat és az önkéntes egészség és nyugdíjbiztosító pénztárakat is, azonban ha csak az alapítványokat, az egyesületeket és a közhasznú társaságokat nézzük, a fejlődés akkor is lenyűgöző. A KSH idézett kiadványa megkülönbözteti a szférán belül a háztartásokat segítő nonprofit szektort. Vizsgálódásunk szempontjából a szektor e szegmense az, amely érdeklődésre tarthat számot.

A civil szervezetek gyors fejlődését két okra vezethetjük vissza. Az egyik és talán legfontosabb az, amit Kuti Éva "visszatérés a trendhez"-ként határoz meg.¹ A másik és témánk szempontjából lényegesebb ok az új társadalmi igények megjelenése, melyek kielégítésére nem volt intézményrendszer. Ezek a területeken (pl. hajléktalan ellátás, környezetvédelem, home-care) különösen kezdetben szinte csak nonprofit szolgáltatókat találunk.

A háztartásokat segítő nonprofit szervezetek hozzájárulása a GDP-hez 1995-ben 1% volt. Ezenbelül azonban a humán szolgáltatások terén (oktatásügy, egészségügy, szociális ellátás és szórakoztató - kulturális tevékenység) csak az utóbbi ágazatban mutatott fel a szektor 10% feletti részesedést. Az oktatásügy területén 2,3%-os, az egészségügyi és szociális ágazatban pedig 2,5%-os a részesedése a nonprofit szervezeteknek.²

Láthatjuk tehát, hogy pont azokon az ellátási területeken a legkisebb a civil szervezetek jelenléte, amelyek az önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettségében a legnagyobb súllyal szerepelnek, és amelyek átadása a leginkább érdeke lenne a helyhatóságoknak. Arról nem rendelkezünk pontos adatokkal, hogy ezek közül a szervezetek közül hány rendelkezik egy vagy több feladat-ellátási szerződéssel. E szervezetek bevételeinek elemzése alapján módunk van bizonyos becsléseket végezni, illetve a Fővárosi Szociális Forrásközpontnak a fővárosi kerületi önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolatára vonatkozó felmérése nyújthat némi támpontot a kérdés megválaszolására. 1996-ban a Fővárosi Szociális Forrásközpont felmérése szerint a főváros huszonhárom kerületi önkormányzata mindössze harminc ellátási szerződést kötött civil szervezetekkel a szociális ágazatban. Különösen figyelemre méltó e harminc szerződésnek a viszonylag egyenetlen eloszlása. Hat önkormányzat egyáltalán nem rendelkezett ilyen szerződéssel, tíz esetben volt egy szerződés, két-két önkormányzatnál kettő illetve három szerződéses feladat-átruházás volt és két önkormányzatnál (IX. ker. és XXII. ker.) öt szerződés létezett. Ennek az adatnak a jelentőségét akkor tudjuk igazán felmérni, ha tudjuk, hogy ugyanezen időszakban, a Fővárosban csak a szűken értelmezett szociális és egészségügyi területen 1753 civil szervezet működött. Némiképp árnyalja a képet, ha a vizsgálatba bevonjuk a Fővárosi Önkormányzatot is, amely több mint hétszáz nonprofit szervezetet támogatott valamilyen formában és ebből 36-tal ellátási szerződést kötött.

Feltétlenül hangsúlyoznunk kell, hogy hasonlóan a Fővárosi Önkormányzatnál tapasztaltakhoz, a fővárosi kerületi önkormányzatoknál is megfigyelhető az a tendencia, hogy különböző módokon nagyszámú civil szervezetet támogatnak és e szervezeteknek csak elenyészően kis részével lépnek szerződéses viszonyra. Ennek oka valószínűleg a paternalista hagyományokban gyökerezik. A szerződés, még a rossz szerződés is valamifajta egyenjogúságot feltételez, míg az adományozás, a pályázati támogatás, bizonyos függőségi viszonyt érzékeltet, hiszen a gondoskodó önkormányzat támogatja a civil szervezeteket, de az nem tisztázott, hogy pontosan milyen feltételek mellett, a

¹ Kuti Éva: A harmadik szektor helye és szerepe a magyar társadalom és gazdaság szerkezetének átalakulásában. i.n. A nonprofit szektor Magyarországon. (Nonprofit Kutatások 1992)

² Nonprofit Szervezetek Magyarországon 1995. (KSH 1997.)

támogatás pedig esetleges. Jellemző és továbbgondolásra érdemes szempont lehet, ha összevetjük a Fővárosi Szociális Forrásközpont fent ismertetett adatait a fővárosi civil szervezetek kerületi megoszlásával. Azt láthatjuk, hogy a két legtöbb szerződéssel rendelkező kerület közül a XXII. kerületben a fővárosi átlag alatt a IX. kerületben pedig az átlag körül mozog a nonprofit szervezetek száma. Ebből azt a megállapítást már megelőlegezhetjük, hogy a nonprofit szektor számbeli súlya és az önkormányzatok civil politikája között nincs vagy csak nagyon minimális az összefüggés.

Ezzel eljutottunk a dolgozat eredeti kérdésfelvetéséhez. Milyen okai lehetnek annak, hogy bár mindkét félnek érdekei fűződnek hozzá, mégsem tudja igazán tehermentesíteni a nonprofit szektor az állami/önkormányzati intézményrendszert?

Erre a bonyolult és összetett kérdésre nehéz egyértelmű választ adni. Csak részben vezethető vissza gazdasági/jogi okokra a probléma. Legalább akkora súllyal esnek latba politikai és szemléleti okok is abban, hogy az önkormányzati szektor bizalmatlan a nonprofit szervezetekkel szemben.

III. Az önkormányzatok és a nonprofit szektor együttműködésének formái

Az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének különböző szintjeit különböztethetjük meg.

1. Különösen az alapítványi szektoron belül nagy számban található olyan kis egycélú alapítványokat, amelyek valamely költségvetési intézmény támogatására jöttek létre. Ezek között találunk magánalapítványokat és az intézmény által létrehozottakat. Ezen szervezetek célja jellemzően az adott költségvetési intézmények forrásainak kiegészítése érdekében végzett adománygyűjtés. Ez a forma elsősorban az oktatásügyben és az egészségügyben népszerű. Túl azon, hogy ezek az alapítványok nem lebecsülhető pluszforrásokat biztosítanak a működést csak szűken biztosító költségvetési támogatás mellé, szerepük fontos azért is, mert ezek az alapítványok, ha korlátozott formában is, de megjelenítik a fogyasztói igényeket az önkormányzati ellátórendszerekben.

2. Jelentős azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek valamely ellátatlan társadalmi igényre válaszul jöttek létre és részben állami költségvetési, részben önkormányzati forrásokból, részben pedig adományokból biztosítják ezen eddig ellátatlan társadalmi igények kielégítését. Ezek a szervezetek, ha tömeges társadalmi igény kielégítésére jöttek létre, akkor szakmai, módszertani háttérrel is szolgálnak a lassan felzárkózó önkormányzati szektornak. Jellegzetes példája ennek a hajléktalan ellátás, amelyre jellemző, hogy kezdetben szinte 100%-osan a nonprofit szektor végezte és bár a szektor továbbra is őrzi túlsúlyát ezen az ellátási területen, ma már léteznek önkormányzati intézmények is. Ezeknek a szakember gárdája zömmel a harmadik szektorból érkezett.

3. Az együttműködés legszorosabb formája, amikor az önkormányzatok szerződés formájában nonprofit szervezetekkel láttnak el feladatokat. Ez kétféle módon történhet. Egyrészt a társadalmi igényre válaszul létrejövő ellátást az önkormányzat "befogadja", elismeri kötelezettségét az ellátás biztosítására, és az ellátó szervezettel szerződéses viszonyt létesítve rendszeres, szabályozott támogatással finanszírozza az ellátást. A másik forma, mikor az önkormányzatok meglévő feladataik ellátására az ellátáshoz szükséges infrastruktúra és költségvetési keret átadásával kisserződnek.

A második és a harmadik pontban vázolt együttműködési formák között létezik átjárás, sőt ma már egyre gyakoribb, hogy tudatos "civil-politikát" folytató önkormányzatok mintegy kétlépcsős rendszerként működtetik e két együttműködési formát, és néhány évi lazább együttműködés után, annak tapasztalatait felhasználva kötnek ellátási szerződést a nonprofit szervezetekkel.

A harmadik pontban vázolt "kisserződéses" forma a legkevésbé elterjedt. Ez azért sajnálatos mert mind az önkormányzatok, mind pedig a nonprofit szervezetek szempontjából szerencsés megoldás lenne. Szerencsés lenne, mert biztosítékot nyújthatna az önkormányzatoknak sok olyan kérdésben mely vélt vagy valós okkal, de akadályozza az önkormányzatokat a feladat-ellátások átalakításában. Jó lenne a nonprofit szervezeteknek is, hiszen krónikus tőkehiányuk miatt nehezen tudják kialakítani céljaik teljesítéséhez szükséges infrastruktúrákat. E megoldás segíthetne a versenyhelyzet kialakulásában is a harmadik szektoron belül, hiszen a kis anyagi forrásokkal, de jelentős szellemi tőkével rendelkező nonprofit szervezetek be tudnának lépni a rendszerbe.

IV. Az önkormányzatok viszonya a nonprofit szolgáltatókhoz.

A fentiekből láthatjuk, hogy az önkormányzatok megkísérelnek szoros kapcsolatot kiépíteni a civil szervezetekkel és lehetőségeikhez képest támogatják is azokat. Ehhez képest feltűnő, hogy az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolat nem válik jellemzővé az önkormányzati feladatok átruházása terén. Ennek okait vizsgálva látnunk kell, hogy nem csak az önkormányzatok bizalmatlansága felelős a kapcsolatok ilyen alakulásáért, hanem gazdasági, jogi, és lobbyérdekek egyaránt közrejátszanak benne. Először a lobbyérdekek akadályozó szerepét mutatom be mivel ez elsősorban a hagyományos ellátások terén jelentkezik és idővel feltehetőleg enyhülni fog ez a nyomás. Az önkormányzatok létrejöttükkor törvényi kötelezettségeik ellátásához egy túlméretezett, nem igazán hatékony intézményrendszert is örökölték. Ez az intézményrendszer nagy tömegű munkavállalót foglalkoztat közalkalmazotti státusban. Ez a munkatörvénykönyvben foglaltakhoz képest védett munkavállalói státusz ellenérdekelté teszi az itt dolgozó szakembereket abban, hogy a közszolgáltatások rendszerének átalakítását támogassák. Mivel számukból és munkájukból fakadóan jó érdekérvényesítő képességgel bírnak ezért érdekeiket közérdekké emelve ki tudják kényszeríteni az önkormányzati döntéshozókból az öröklött struktúrák fenntartását.

Azonban ez a helyzet soká már nem tartható fenn, hiszen a szolgáltatások igénybevevői közül egyre többen fordulnak el ezektől a rugalmatlan, a valós igényeket kielégíteni nem képes intézményektől, és amennyiben lehetőségük van erre úgy a nonprofit szférában keresnek megoldást problémájukra. Ennek a folyamatnak a hatására már megfigyelhető a költségvetési intézmények korszerűsödése is. Ezért úgy érzem, hogy a közalkalmazotti lobbyérdekek egyre kevésbé lehetnek gátjai annak a folyamatnak, hogy az eddigi intézményfenntartó önkormányzatok átalakulnak feladatellátó önkormányzatokká, amelyek polgáraik igényeinek kielégítését nem intézmények fenntartásával, hanem a feladat minél olcsóbb és hatékonyabb ellátásával kívánják megoldani.

Az együttműködés jogi problémái is megoldódni látszanak. Az önkormányzati törvény az önkormányzatok feladatainak meghatározásánál általában nem ír elő intézmény-fenntartási kötelezettséget. Azonban a már említett lobbyérdekeken túl a hagyományok is az intézmény-fenntartási hajlandóságot erősítették. A hagyományosan központosított állam feladatait szereti saját hatáskörében ellátni több okból is. Egyrészt, ezzel is mutatja gondoskodó jellegét, másrészt befolyásolni és irányítani tudja a feladat-ellátást. A közszolgáltatások autonóm szervezetekkel történő megoldása idegen a magyar közigazgatási hagyományoktól. Azonban az önkormányzati törvényben és a későbbi jogszabályokban az önkormányzatokra hárított feladatok kiterjedtsége és költségessége kétségessé teszik ennek a hagyománynak a fenntarthatóságát. Ezt a folyamatot erősíti, hogy néhány jelentős az önkormányzatok feladatait meghatározó törvény (szociális igazgatásról szóló törvény, gyermekvédelmi törvény) kifejezetten ajánlja a szerződéses feladat-ellátást. A közelmúltban megjelent nonprofit törvény pedig nem csak a civil szférát szabályozza, hanem az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek együttműködésének lehetőségét is. A törvény által bevezetett szerződési kényszer remélhetőleg felgyorsítja a konkrét feladatra kötött szerződések elszaporodását.

A gazdasági szempontok támogatói és akadályozói is egyben az önkormányzatok és a harmadik szektor kapcsolatának. A civil szféra krónikus tökehiánya okkal kelt bizalmatlanságot az önkormányzati döntéshozóknál. A forráshiány miatt a nonprofit szervezetek az esetek többségében nem kiépített szolgáltatást ajánlanak, hanem csak ötletet és a megvalósításhoz szükséges források előteremtését nagyrészt az önkormányzatoktól várják. Ez pedig joggal ébreszt kételyt az iránt, hogy gazdaságosabb lenne a feladat ellátása kisserződéssel mint költségvetési intézménnyel. Sajnálatos tény egyébként is, hogy a civil szervezetek maguk táplálják azt a legendát, hogy olcsóbban látják el a feladatot mint a költségvetési intézmények. Azonban a valóság az, hogy pont a legdrágább területen a különböző szakellátásoknál, ahol önkéntesek viszonylag korlátozottan alkalmazhatók, az ellátás nem olcsóbb a hasonló szolgáltatást nyújtó és hasonló színvonalon működő költségvetési intézményeknél. Amennyiben esetleg olcsóbbak a nonprofit szolgáltatások, az inkább a különböző közteher-megkerülő trükköknek köszönhető semmint a szféra lényegéből fakad. Tudomásul kell venni, és ennek tudatosítása a civilek feladata, hogy az önkormányzatok számára a megtakarítás nem a fajlagos költségekben jelentkezik, hanem a szolgáltatás vásárlás és az intézmény-fenntartás közötti különbségben rejlik.

Nehezíti az együttműködést a civil szektor egyes képviselőinek szereptévesztése is. Az amúgy is túlpolitizált magyar társadalomban gyanakvást keltő, mikor egyes civil szervezetek a pártok feletti

politika képviselőivé próbálják beállítani magukat és a politikai döntéshozatalból illetve hatalomból kívánnak bizonyos korporatív ideológia alapján részt kiszakítani maguknak. Ez bizalmatlanságot kelt szolgáltató célú nonprofit szervezetek iránt. Tévedés azt hinni, hogy én ellenzem a civil szervezetek részvételét a politikai életben, azonban Magyarországon még a terminológiában sem különülnek el egymástól a különböző célú szervezetek.

V. Összegzés

A fent leírtak ellenére úgy vélem, hogy az önkormányzatok és a harmadik szektor közötti kapcsolatok alakulása jó irányba hat. A nonprofit szervezetek növekvő súlya mind a GDP belül, mind pedig a foglalkoztatásban gyorsítja a szféra professzionalizálódását és ez segíti fogja az egyelőre gyakran jogos bizalmatlanság eloszlását. Ez a folyamat és az önkormányzatokat egyre jobban súlytó költségvetési kényszer együttesen oda fog vezetni, hogy a harmadik szektor szolgáltatásai hasonló súllyal fognak részt venni a közszolgáltatásokban, mint azokban a polgári társadalmakban, ahol már lezajlottak ezek a folyamatok.